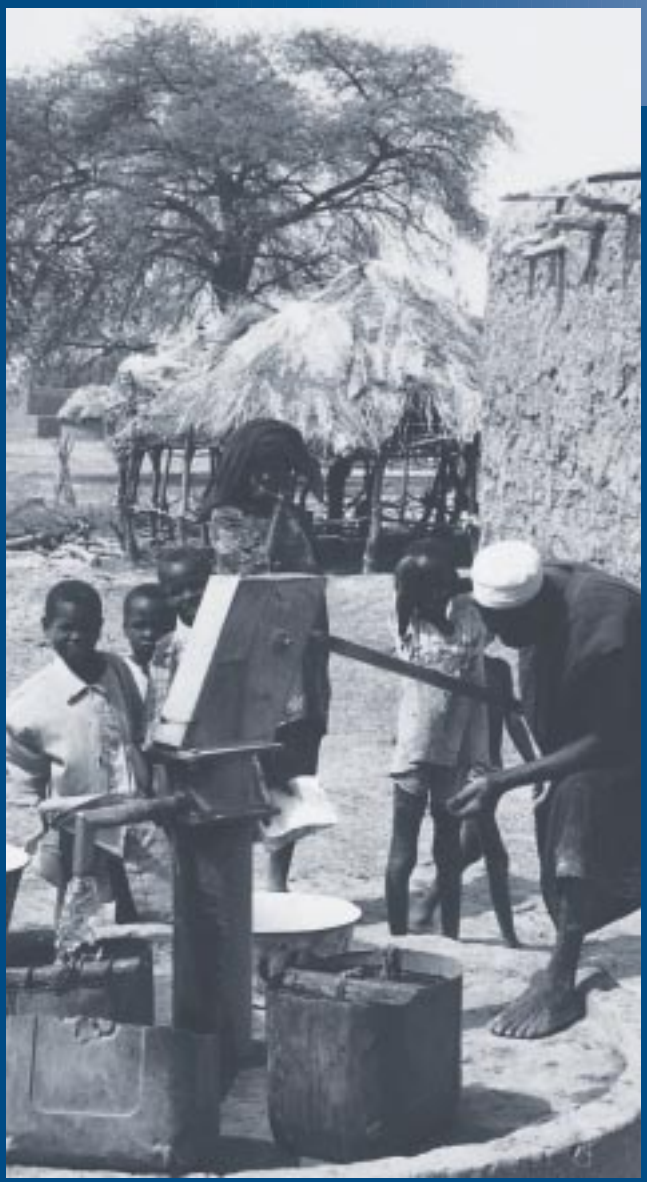
# Programação

*Estabelecimento de linhas de orientação e princípios gerais para a cooperação de CE com os países membros*

Capítulo 6

# 6

**O objectivo da fase de programação é o de determinar se a cooperação ao desenvolvimento deve ser considerada e qual a melhor forma. A programação analisa as necessidades actuais e as políticas de um país ou região, identificando as oportunidades de apoio por parte da CE. Como a água é fundamental para o desenvolvimento social e económico, este capítulo define os critérios de decisão relativos às Áreas Centrais prioritárias em termos de apoio, de forma a ser possível obter uma abordagem integrada à gestão dos recursos hídricos.**



# Programação



A fase de programação proporciona uma oportunidade para se reverem todos os factores nacionais, regionais ou locais relativos aos recursos hídricos, bem como a política e o contexto operacional da cooperação ao desenvolvimento dos recursos hídricos.

Durante esta fase, serão identificadas as prioridades relativas a actividades potencialmente relacionadas com os recursos hídricos, dentro de um contexto mais vasto dos objectivos do desenvolvimento nacional, indicando qual ou quais as Áreas Centrais com maior necessidade de apoio.

Na fase de programação é possível e de fácil aplicação uma abordagem verdadeiramente integrada que defina um equilíbrio entre as necessidades e as possibilidades, dentro de um organograma global de gestão dos recursos hídricos. No entanto, uma abordagem integrada requer uma recolha e uma análise de informação em grande escala. Na Parte III, Capítulo 15, encontra-se um formato padrão para um estudo a nível nacional, que pode ser utilizado em conjunto com as listas de verificação apresentadas de seguida.

As questões essenciais da fase de programação são:

- É necessária cooperação ao desenvolvimento por parte da CE no caso dos recursos hídricos?
- Em qual ou quais das Áreas Centrais, e com que tipos de apoio, é que a cooperação ao desenvolvimento será mais benéfica?

As listas de verificação foram desenvolvidas de forma a corresponder aos quatro passos do processo de programação que se seguem:

**Passo 1:** Detecção da necessidade de apoio no que diz respeito aos recursos hídricos;

**Passo 2:** Determinação da capacidade dos beneficiários para executar e gerir os programas;

**Passo 3:** Identificação das actividades complementares noutros sectores e por outras entidades doadoras e avaliação da compatibilidade de qualquer programa proposto;

**Passo 4:** Identificação das Áreas Centrais prioritárias a apoiar.

## Lista de verificação para o Passo 1: Detecção de necessidades

*Todo o apoio deve ser solicitado, endossado na totalidade pelo país membro, e desenvolvido após consulta dos grupos alvo*

- Qual é a prioridade atribuída aos recursos hídricos em termos de política nacional de desenvolvimento, incluindo os aspectos nos quais os recursos hídricos constituem um factor crítico, como é o caso da sobrevivência, a saúde, conservação dos recursos naturais ou a produção alimentar, mesmo que não sejam especificados?
- Existe uma política adequada de apoio para tornar a política de implementação viável?
- Existe uma conformidade adequada entre a Política Governamental a nível nacional, e os problemas e necessidades a nível local, geridos por organizações locais ou pelo poder local?
- Que tipo de pedidos foram feios no passado pelo governo do país membro às entidades doadoras, para apoio nas áreas relacionadas com os recursos hídricos ou nas quais os recursos hídricos desempenhem um papel importante?
- Existem indicações de que os assuntos relacionados com os recursos hídricos são uma preocupação da população (através de ONGs, reportagens nos meios de comunicação, grupos de pressão, etc.) e de que forma é que o governo responde ao interesse da população?
- São de relevância os aspectos associados, como a utilização dos terrenos, a poluição, etc., e o governo está empenhado em resolver os conflitos entre os recursos hídricos e outros aspectos associados, como a energia, a navegação e o turismo?

*Alguns países estão perfeitamente cientes dos assuntos relacionados com os recursos hídricos e elaboram planos adequados, enquanto outros não estão cientes ou adoptam uma análise numa perspectiva a curto prazo.*

- O país em causa, ou algumas regiões, enfrentam actualmente uma situação de escassez ou pressão nos recursos hídricos, ou é provável que tal se verifique num futuro próximo?
- O país em causa parece ter necessidade de apoio para gerir os seus recursos hídricos de modo adequado?
- Caso não exista nenhuma política relativa aos recursos hídricos, ou esta seja inadequada, deverá ser proporcionada ajuda para elaborar uma?
- As políticas governamentais actuais demonstram ter consciência dos aspectos relativos aos recursos hídricos e da possibilidade de ocorrência de conflitos entre os utilizadores?
- Até que ponto é que as pretensões e as necessidades da população são conhecidas e compreendidas e a melhoria na gestão dos recursos hídricos é crítica para o bem estar social de todo o país, ou de regiões específicas no seu interior?
- O governo reconhece a necessidade de uma política de recursos hídricos integrada/articulada que garanta que as necessidades dos diversos sectores relativamente aos recursos hídricos são satisfeitas?
- A legislação actual é adequada para gerir de forma eficiente os recursos hídricos e, caso não o seja, a CE pode prestar a sua cooperação para rectificar esta situação?

*Na formulação de qualquer programa ou plano de acção relativos aos recursos hídricos, é necessária precaução para evitar contradições entre as políticas sectoriais respeitantes aos recursos hídricos, como sejam as relativas à agricultura, energia e transporte, e as políticas ambientais.*

- Qual é o actual nível de compromisso, quer em termos políticos quer na prática, no sentido de manter a biodiversidade e proteger a ecologia marítima?
- O governo encontra-se já comprometido no desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos, e considera importante uma abordagem integrada?
- Em que medida é que os aspectos dos recursos hídricos não relacionados com o consumo, como o aproveitamento das correntes, a energia hidroeléctrica, o controlo de cheias, as actividades recreativas e a navegação, são levados em conta nas políticas de recursos hídricos ou nos planos de desenvolvimento propostos?
- Os planos ou programas dos projectos foram desenvolvidos com base na consulta das agências dos vários sectores e sub-sectores?

*As políticas definidas pelo governo devem ser desenvolvidas em conjunto com os vários investidores de forma a assegurar que os interesses em conflito são reconciliados o mais possível e que a política seguida é por eles considerada como aceitável*

- Existem indicações no sentido de que a política e as acções governamentais respeitantes aos recursos hídricos beneficiam as populações pobres e desfavorecidas dos meios rurais ou urbanos e de que elas são incluídas nos processos de desenvolvimento?
- Em que medida é que existem conflitos entre os utilizadores (quer os consumidores quer os não consumidores) e entre a utilização e a preservação dos recursos? Foi tomada atenção/consciência relativamente a este aspecto?
- Os aspectos transfronteiriços são significativos na gestão dos recursos hídricos e o governo está disposto a estabelecer tratados ou acordos com os países vizinhos?
- Existem conflitos respeitantes aos recursos hídricos entre regiões administrativas vizinhas no mesmo país?

**Com base na detecção de necessidades acima referidas, decidir se:**

1. Existe alguma necessidade de apoio relativo aos recursos hídricos no país ou região, ou
2. Os recursos hídricos não parecem ser um aspecto crítico, ou o país está confiante de que tem capacidade para gerir adequadamente os recursos hídricos sem qualquer cooperação ao desenvolvimento por parte da CE, ou
3. Não existe informação adequada suficiente para tomar uma decisão; neste caso, considerar se deverá ser atribuída uma prioridade elevada ao apoio político e à avaliação e planeamento dos recursos hídricos, no programa nacional ou regional

## Lista de verificação para o Passo 2: Capacidade para executar e gerir programas

*Um programa sobre recursos hídricos só pode ser implementado eficazmente se o governo e os parceiros possuírem a capacidade de lidar com as exigências institucionais, técnicas e financeiras do programa.*

- Qual é o relacionamento passado com a CE e outras entidades doadoras envolvidas em programas relativos aos recursos hídricos? As avaliações de programas/projectos recentes proporcionam indicações úteis?
- Os direitos consuetudinários, conflitos com os países vizinhos ou outros aspectos legais constituem um obstáculo ao apoio efectivo das actividades relacionadas com os recursos hídricos?
- A estrutura institucional é adequada para uma gestão eficaz e as organizações chave possuem mandatos claramente definidos legalmente?
- Quantas agências chave existem aos mais altos níveis da autoridade e essas agências possuem a capacidade de gerir os recursos hídricos de forma abrangente e coordenada?
- É necessária uma reforma institucional e, caso o seja, o governo está ciente e apoia a reforma?
- Qual é a situação actual da infra-estrutura dos recursos hídricos e, caso se encontre em deficientes condições, porque é que se verifica essa situação?

*Existe um certo número de mecanismos para a disponibilização de apoio pela CE. É importante identificar o mecanismo mais adequado durante a fase de programação e garantir que existem meios locais de financiamento adequados.*

- Como é que os diferentes tipos de actividade relacionados com os recursos hídricos são actualmente financiados e até que ponto é que a recuperação do investimento é considerada?
- O país está habilitado e pretende apoiar os custos permanentes locais e executar os ajustes orçamentais adequados às actividades propostas na área dos recursos hídricos?
- O país possui a capacidade para lidar com projectos de infra-estruturas convencionais em larga escala ou será mais adequada uma intervenção em menor escala?
- Qual dos pacotes de mecanismos de financiamento pela CE é mais adequado para as intervenções na área dos recursos hídricos?
- O tipo de intervenção proposta está dentro do âmbito da capacidade administrativa, financeira e de gestão do país em causa?

*A cooperação ao desenvolvimento pode, em determinadas circunstâncias, ser dada a agentes exteriores ao governo central, no âmbito da Cooperação Descentralizada (ver Parte III, Recursos da CE) e de outras linhas orçamentais para apoio de ONGs e de microprojectos.*

- O governo central é receptivo e apoia a parceria financeira com organizações não governamentais?
- Existem ONGs representativas dos interesses e necessidades da sociedade civil no que diz respeito aos recursos hídricos e têm capacidade para gerir de forma eficaz os apoios da CE?

- As organizações designadas são dignas da confiança e do apoio pela população, assim como do respeito do governo?
- O governo apoia o princípio da delegação de poderes, nomeadamente a responsabilidade pela operação e manutenção de instalações de serviços, aos responsáveis administrativos de menor nível que se entendam mais adequados?

*Muitas organizações locais pecam pela falta de capacidade de execução, que levou no passado a uma participação bem sucedida mas com uma fraca implementação, controlo e acompanhamento.*

- As organizações parceiras possuem capacidade técnica e de gestão para executarem os projectos e, em caso de insuficiência, existe um sistema local de assistência para as apoiar?
- Qual o grau de competência profissional das organizações parceiras potenciais envolvidas na área dos recursos hídricos, incluindo as associações locais e as ONGs, e terão uma noção correcta dos requisitos exigidos pela CE?
- Todas as partes estão cientes de que o apoio do projecto através das ONGs pode exigir uma maior flexibilidade operacional e um controlo cuidadoso e gestão por parte da CE?

**Com base na avaliação de capacidades anterior, decidir se:**

1. As políticas e a capacidade são as adequadas para um apoio significativo por parte da CE, em relação ao desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos, *ou*
2. As políticas e a capacidade são adequadas em geral, mas existem fraquezas específicas que terão que ser incluídas como parte de qualquer programa, *ou*
3. A capacidade de execução é diminuta e o apoio deveria centrar-se inicialmente no diálogo com o país membro para determinar formas de encetar reformas políticas e de fortalecer a capacidade de execução.

*Decidir também se:*

4. Existem indicações de que o apoio directo a ONGs (apoio extra-governamental) seria adequado e traria benefícios adicionais, se utilizado em conjunto com outros tipos de apoio, *ou*
5. A capacidade do governo é insuficiente mas existem possibilidades de se obter apoio extra-governamental, *ou*
6. As condições e prioridades governamentais locais não favorecem o apoio extra-governamental.

## Lista de verificação para o Passo 3: Compatibilidade e complementaridade

*O desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos deve ser avaliado no que diz respeito à compatibilidade com os planos de desenvolvimento geral do país.*

- Os planos de desenvolvimento nacional incluem medidas para assegurar a utilização sustentada dos recursos hídricos?
- Os aspectos ambientais (incluindo a utilização de cursos de água) são tratados de modo sério e incluídos nas políticas relacionadas com outros sectores de actividade?
- A água constitui um elemento importante em grande parte das actividades económicas e tem vindo a tornar-se um recurso limitativo?
- Quais são as opções disponíveis para satisfazer as actuais e futuras necessidades relativas aos recursos hídricos e foram consideradas alternativas para aumentar as capacidades de fornecimento?
- São necessárias medidas complementares noutros sectores para se conseguir uma abordagem mais integrada à gestão dos recursos hídricos?
- As políticas dos outros sectores são compatíveis com o desenvolvimento e a gestão dos recursos hídricos de uma forma sustentada, tal como se define nos Princípios de Orientação?

*A CE deve garantir que nenhum programa entre em conflito com outras actividades das entidades doadoras e vice-versa.*

- Que tipo de apoio é que as outras entidades doadoras disponibilizam relativamente aos recursos hídricos ou a outras actividades relacionadas com a água; a água é considerada como uma prioridade principal ou é considerada como garantida – existe coerência/coordenação no que diz respeito aos aspectos relacionados com os recursos hídricos?
- Que outros tipos de assistência é que está a ser proporcionada actualmente por parte da CE, em termos do desenvolvimento dos recursos hídricos, e será que proporcionam algum tipo de orientação relativamente a programas futuros?
- O apoio proporcionado pela CE ou por outras entidades doadoras noutros sectores complementam ou entram em conflito com possíveis intervenções relativas aos recursos hídricos?

**Com base na avaliação da compatibilidade acima enunciada, decidir se:**

1. As actividades noutros sectores ou executadas por outras entidades doadoras podem ser complementadas de modo eficaz pelo apoio da CE aos recursos hídricos; ou
2. Se se verifica qualquer sobreposição ou outro tipo de incompatibilidade com as actividades doutros sectores ou com as que estejam a ser levadas a cabo por outras entidades doadoras; este factor deverá ser obviado antes da efectivação do apoio aos recursos hídricos pela CE; ou
3. As actividades que se encontram a decorrer noutros sectores ou levadas a cabo por outras entidades doadoras sugerem que o apoio aos recursos hídricos por parte da CE possa não ser aconselhável em determinadas circunstâncias.

## Lista de verificação para o Passo 4: Identificação de Áreas Centrais prioritárias

*É importante identificar a(s) Áreas Centrais com maior necessidade de apoio externo. Esta definição de prioridades deverá ajustar-se a um programa global baseado nas respostas aos assuntos-chave anteriores.*

- Existe alguma área particular da utilização e gestão dos recursos hídricos que seja crítica para o bem estar social e económico?
- Qual o lugar ocupado pelas Áreas Centrais no âmbito dos planos regionais e nacionais e da cooperação internacional existentes?
- Os conflitos políticos tornam difícil o planeamento holístico ou reduzem a possibilidade de apoio a qualquer uma das Áreas Centrais?
- O governo especifica e estabelece a aplicação de prioridades entre a utilização doméstica, agrícola e industrial dos recursos hídricos?
- A legislação existente sobre recursos hídricos, caso exista, fornece uma base de acção na melhoria da utilização e gestão dos recursos hídricos?

*Um conjunto adequado de conhecimentos é crucial para uma planificação e tomada de decisões fundamentadas no que diz respeito ao desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos.*

- Existe informação técnica facilmente disponível em termos qualitativos e quantitativos sobre os recursos hídricos, incluindo recursos hídricos de superfície, a humidade nos solos e aquíferos? Em caso negativo, a falta de informação condicionará a eficácia no planeamento?
- Estão a ser efectuadas previsões relativas ao fornecimento e a necessidades futuras, com base em pressupostos realistas, levando estes em conta a utilização dos recursos hídricos para fins não relacionados com o consumo?
- São conhecidos os números relativos aos habitantes das áreas rurais e urbanas sem acesso a água potável ou a infra-estruturas sanitárias, e existe informação adequada sobre os aspectos de saúde pública relacionados com os recursos hídricos ou com a disponibilidade destes?
- Existe informação disponível sobre a utilização agrícola dos recursos hídricos e sobre a população que a pratica?
- Qual o incremento potencial da produtividade alimentar através da irrigação, drenagem de terrenos ou controlo de cheias?
- O papel estratégico da 'água virtual' (*ver Parte III*) é compreendido e levado em conta na avaliação da necessidade de produção agrícola com recurso à irrigação?

## Respostas Possíveis à Avaliação efectuada nos Passos 1 a 4

Cada país membro é único e a sua categorização não deve ser demasiado determinante. Contudo, como guia, as respostas aos passos 1 a 4 poderão auxiliar a identificação das prioridades a considerar para solicitação de apoio pela CE, que deverão ser discutidas em conjunto com o país em causa. O que se segue define um suporte geral para a selecção das diferentes respostas programáticas baseadas na impressão recolhida a partir das questões levantadas nos passos 1 a 4. Podem determinar-se três categorias:

**Categoria A:**
Um país ou região beneficiária incluído nesta categoria possui, provavelmente, instituições débeis, com evidências mínimas de boa governação em geral; especificamente, não estará ciente, ou assume apenas um leve compromisso, da gestão sustentável dos recursos hídricos. Provavelmente, este país possui apenas uma capacidade limitada para gerir programas de grandes dimensões, mesmo apesar de a necessidade de os implementar ser considerável. Em tais casos, A Cooperação ao Desenvolvimento por parte da CE deve centrar-se em:

- projectos ou programas que auxiliem o governo a melhorar a política, a legislação, a formulação estratégica e a assistência para identificar os programas prioritários;
- fornecimento de serviços básicos, criação de capacidade e melhoramento e reorganização das instituições. Porém, será necessário um cuidado especial na preparação dos projectos, exigindo-se um recurso sensato à assistência técnica. É provável que tais países sintam uma maior necessidade de apoio da CE e só deve ser tomada uma decisão negativa, no que diz respeito ao financiamento de intervenções na área dos recursos hídricos, quando não se puderem identificar parceiros adequados para o desenvolvimento.

Será necessário implementar um apoio para a criação de infra-estruturas de forma a auxiliar os países mais pobres, de modo a que seja necessário um mínimo de apoios externos após a conclusão do empreendimento. Neste contexto, a propriedade comunitária poderá revelar-se crítica, sendo necessário identificar os parceiros chave para reduzir o risco de execução de serviços não sustentáveis. Será necessário o recurso às tecnologias locais ou a uma selecção cuidadosa de tecnologias modernas adequadas.

O papel das ONGs ou das organizações baseadas no poder local e a aplicação de instrumentos inovadores de financiamento, tal como a cooperação descentralizada, poderão ter um papel importante. Deverá ser proporcionado apoio no que diz respeito ao aumento de sensibilização e à criação de conhecimentos, constituindo um exemplo as avaliações hidrológicas, que serão úteis mais tarde, permitindo intervenções mais extensas e um melhor planeamento e gestão dos recursos hídricos.

A Área Central 1 (APRH) será importante, embora deva considerar-se também um apoio adequado no âmbito da Área Central 2 (SBAS) e da Área Central 4 (UGAA).

**Categoria B:**
Nesta categoria, é provável que se encontre evidência clara da existência de um compromisso com uma boa governação em geral e uma sensibilização, assim como a intenção, de promover desenvolvimento e gestão equitativos e sustentáveis dos recursos hídricos (incluindo, possivelmente, algumas estratégias políticas em preparação). Estes aspectos incluem a aceitação da importância do envolvimento do investidor e a evidência de programas para a melhoria da capacidade em recursos humanos que fundamentem as intervenções da CE. O apoio da CE poderá ser mais extensivo que o disponibilizado no caso da Categoria A, uma vez que o risco de ocorrência de uma resposta ténue à Cooperação no Desenvolvimento por parte da CE é bastante reduzido. Poderá também ser solicitado apoio para:

- fomentar esquemas políticos, estratégicos, legais e regulamentares para melhorar a gestão de recursos hídricos e promover o desenvolvimento com base em projectos existentes;
- assistência no incremento da participação dos investidores e, em particular, no sentido de aumentar o envolvimento do sector privado;
- encorajar a formação de competências e os melhoramentos institucionais a todos os níveis;
- atribuição de uma importância crescente ao retorno do investimento através da cobrança pelos serviços – com etapas sucessivas até se atingirem tarifas equitativas – por forma a permitir reduções dos subsídios estatais;
- apoiar a criação de conhecimentos – fortalecendo os sistemas de recolha de dados e informação.

Todas as Áreas Centrais devem ser consideradas relativamente ao apoio a prestar, desde que seja possível identificar parceiros adequados que assumam a propriedade dos projectos ou programas.

**Categoria C:**
Na categoria C, o país apresenta um elevado grau de probabilidade de ser politicamente estável, apresentando evidências claras de progresso no sentido de instituir uma abordagem sistemática ao desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos, incluindo os esquemas legais e regulamentares, a formação de competências e o desenvolvimento do sector privado. Em tais países, é muito provável que exista uma sensibilização, e um compromisso, relativamente aos conceitos modernos de gestão dos recursos hídricos. A Cooperação no Desenvolvimento por parte da CE deve proporcionar apoio para:

- devolução da responsabilidade aos níveis administrativos inferiores ou ao sector privado, incluindo a criação de meios pelo poder executivo local, o sector privado e as organizações dependentes do poder local, no que diz respeito ao desenvolvimento e à gestão dos recursos hídricos;
- aceitação pelo governo central do seu papel no planeamento, legislação, regulamentação, e apoio, incluindo a redistribuição de recursos hídricos entre os diversos sectores; e o estabelecimento de um protocolo de parcerias entre os sectores público e privado;

- elaboração de medidas para introduzir programas de controlo da poluição, do tratamento e reutilização de águas residuais e tarifar indústrias que poluem os cursos de água ou as reservas aquíferas;
- adopção das medidas de gestão necessárias para assegurar o fornecimento constante, incluindo a reabilitação de estruturas existentes, ou outras medidas que minimizem a necessidade de novas infra-estruturas;
- a melhoria da gestão integrada, através do aumento do conhecimento acerca das relações inter-sectoriais, que resulte numa abordagem multi-sectorial do desenvolvimento e da gestão dos recursos hídricos, incluindo a participação positiva na gestão dos recursos hídricos transfronteiriços;
- o fornecimento de conhecimentos e de métodos de obtenção de dados mais sofisticados e de sistemas informatizados de gestão da informação.

Na análise do apoio a proporcionar, devem ser consideradas todas as Áreas Centrais.